# Volksinitiativen: Zu viel des Guten?

Kellnerinnen und Kellner bringen die gesammelten Unterschriften für die Volksinitiative «Schutz vor dem Passivrauchen» zur Bundeskanzlei.
Keystone/Peter Klaunzer

**VOLKSRECHTE** Die Klagen über eine angebliche «Flut» von Volksinitiativen häufen sich. Die Hürden seien zu tief, bemängeln Politiker und die Denkfabrik Avenir Suisse. Ein Experte widerspricht.

LUKAS LEUZINGER
lukas.leuzinger@luzernerzeitung.ch

Die direkte Demokratie gehört zum schweizerischen Selbstverständnis. Gleichzeitig wächst das Unbehagen an den Volksrechten. Die Stimmbürger würden «von Volksinitiativen richtiggehend überschwemmt», warnte Jean-Daniel Gerber 2013 in einem Zeitungsbeitrag. Der ehemalige Seco-Direktor und heutige Präsident der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG), die unter anderem das Rütli verwaltet, wünschte sich höhere Hürden für Volksbegehren – etwa, dass für das Zustandekommen mehr als die bisher 100 000 Unterschriften nötig wären.

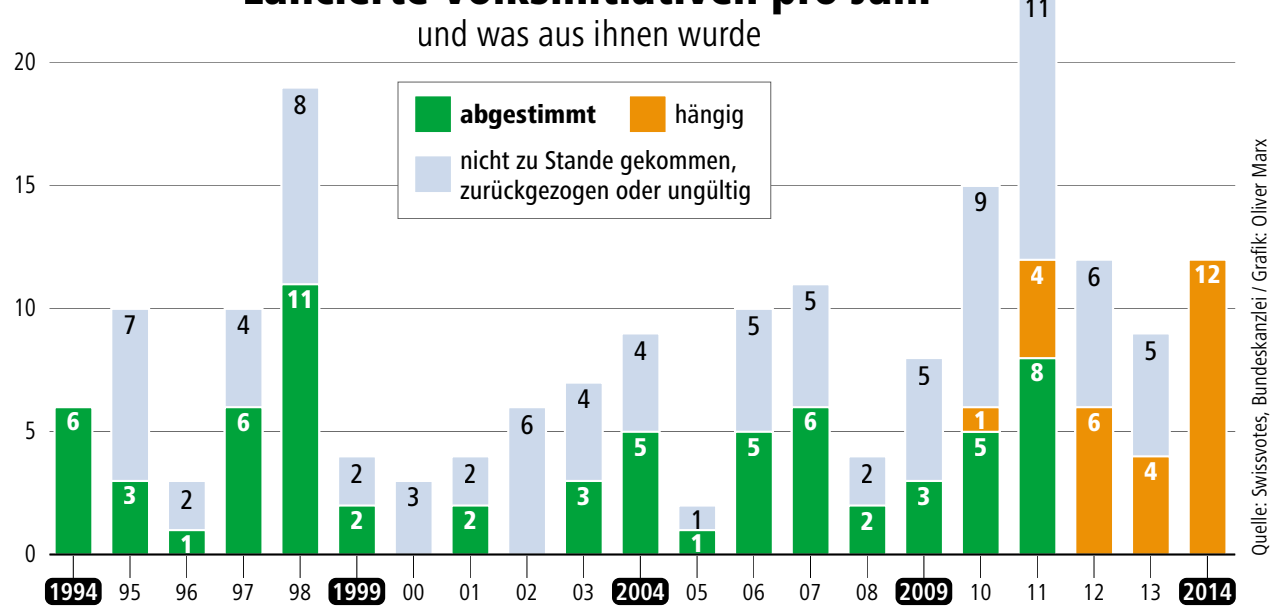
Gerber ist nicht der Einzige, der sich an der hohen Zahl von Volksinitiativen stört. Zuletzt sprach auch der Banker Josef Ackermann in einem Essay im «Schweizer Monat» von einer «Flut an Initiativen, die das Parlament aushebeln». Eine ähnliche Schlussfolgerung zieht die Denkfabrik Avenir Suisse in einem gestern präsentierten Diskussionspapier zum Thema (siehe Box).

### Bewährt oder reformbedürftig?

Das Parlament diskutiert ebenfalls darüber, die Hürden für Volksinitiativen zu erhöhen. Derzeit ist ein Postulat des Obwaldner CSP-Nationalrats Karl Vogler hängig, welches vom Bundesrat einen Bericht über «limitierende Mechanismen» für Volksinitiativen fordert. Vogler macht sich vor allem Sorgen, dass sich das Instrument von seinem ursprünglichen Zweck entfernt hat. «Volksinitiativen werden vermehrt von Parteien missbraucht, die sich damit medial profilieren wollen», erklärt er gegenüber unserer Zeitung. «Hinzu kommt, dass Initiativen zunehmend extremer werden und nicht mit anderen verfassungsmässigen Prinzipien kompatibel sind.» Nachdenklich stimmen ihn aber auch die Signale, die gewisse Begehren nach aussen senden. «Volksinitiativen wie 1:12 oder die SVP-Zuwanderungsinitiative lassen uns gegenüber dem Ausland verstärkt als nicht mehr verlässlichen Partner erscheinen.»

## Lancierte Volksinitiativen pro Jahr

und was aus ihnen wurde




Um die von ihm diagnostizierten Probleme anzugehen, sei eine Erhöhung der Unterschriftenzahl nicht der einzige denkbare Ansatz, betont Vogler. «Ich könnte mir als Lösung vorstellen, dass für das Zustandekommen einer Initiative die Zustimmung von 50 National- und Ständeräten erforderlich ist.» Es sei jedoch auch möglich, dass der Bericht des Bundesrats zum Schluss kommen werde, dass man besser beim bisherigen System bleibe. «Aber man sollte sich nicht von vornherein der Diskussion verweigern.» Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat: Er empfiehlt das Postulat zur Annahme.

Kein Verständnis für Voglers Anliegen hat hingegen sein Nidwaldner Ratskollege Peter Keller (SVP). Die Volksinitiative habe sich bewährt. «Volksinitiativen greifen Probleme auf, die in der Bevölkerung als wichtig erachtet werden», sagt er und kritisiert: «Die Forderungen nach höheren Hürden zielen darauf, die Volksrechte schrittweise auszuschalten.»

### Avenir Suisse will «Preis» erhöhen

Viele Stimmen, die mehr Unterschriften fordern, sagen, dass es heute zu einfach sei, eine Initiative zur Abstimmung zu bringen. Avenir Suisse argumentiert, dass die Zahl der Stimmberechtigten seit der Einführung der Volksinitiative 1891 stark gestiegen, die Hürde aber nie angepasst worden sei. Einzige Ausnahme war die Verdoppelung von 50 000 auf 100 000 Unterschriften im Jahr 1978 als Reaktion auf die Einführung des Frauenstimmrechts. Das Diskussionspapier kommt zum Schluss, dass der «Preis» für das Privileg der Volksinitiative «drastisch gesunken» sei.

Nicht einverstanden mit dieser Einschätzung ist Andreas Auer, emeritierter Professor für Staatsrecht an der Universität Zürich. «Es ist heute objektiv nicht leichter, 100 000 Unterschriften zu sammeln», sagt er auf Anfrage. Er weist darauf hin, dass es früher üblich war, bei Abstimmungen und Wahlen vor den Stimmlokalen Unterschriften zu sammeln. Seit die briefliche Stimmabgabe eingeführt wurde, erreiche man damit jedoch nur noch wenige Leute. Auer spricht aus Erfahrung: Er ist Mitinitiant der Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse», welche die Zuwanderungsinitiative rückgängig machen will.

### Entwicklung relativ konstant

Die Klage über zu viele Initiativen sei kein neues Phänomen, sagt Auer. «Man hat sich schon immer beklagt über Initiativen, die einem nicht gefielen.» Die angebliche «Initiativenflut» lasse sich jedoch «zahlenmässig schlicht nicht belegen». Tatsächlich zeigt die Statistik seit 1979 (vorher wurden Initiativen nicht systematisch dokumentiert), dass sich die Zahl der lancierten Initiativen nicht stark verändert hat. Auch in den letzten 20 Jahren ist kein genereller Anstieg festzustellen (siehe Grafik). Zwar wurden im Wahljahr 2011 23 Volksinitiativen lanciert – ein Rekord. Seither ist die Zahl aber wieder deutlich gesunken.

Zu beachten gilt es ausserdem, dass nicht jede Initiative, die lanciert wird, auch zur Abstimmung kommt. Etwa ein Drittel der Begehren scheitert bereits in der Unterschriftensammlung. Und wenn sie diese Hürde überspringen, können sie vom Parlament noch für ungültig erklärt werden (was allerdings in 124 Jahren erst viermal vorgekommen ist). Häufig ziehen die Initianten zudem ihr Begehren später zurück, etwa weil das Parlament ihre Forderungen auf gesetzlichem Weg erfüllt hat. Im langjährigen Durchschnitt kommen nur etwa 46 Prozent aller lancierten Initiativen später einmal an die Urne.

### Initiativen sind erfolgreicher

Einen Unterschied zu früher gibt es aber tatsächlich: Es werden mehr Initiativen angenommen. Seit 1891 fanden 22 Begehren eine Mehrheit – 10 davon fallen in die Zeit nach der Jahrtausendwende.

Andreas Auer stimmt zwar mit Karl Vogler überein, dass Parteien Initiativen vermehrt missbrauchten, um sich im Wahlkampf zu profilieren. Den Vorschlag des Obwaldner Nationalrats, dass eine Initiative für das Zustandekommen von einer gewissen Zahl von Parlamentariern unterstützt werden muss, hält er jedoch für «grundfalsch». «Damit würde die direkte Demokratie der repräsentativen Demokratie unterstellt. Es ist ja genau der Sinn der Volksinitiative, ein Anliegen gegen den Willen des Parlaments vors Volk zu bringen.»

## Das schlägt Avenir Suisse vor

**VOLKSINITIATIVE** lkz. In ihrem Diskussionspapier macht die Denkfabrik Avenir Suisse verschiedene Reformvorschläge. Diese sollen zu einer «Verwesentlichung» der Volksinitiative führen. Künftig soll es schwieriger sein, Initiativen vors Volk zu bringen, dafür sollen sie mehr Wirkung haben.

• **Höhere Unterschriftenhürde:** Heute braucht es 100 000 Unterschriften, damit eine Initiative zu Stande kommt. Diese absolute Hürde soll ersetzt werden durch eine relative Hürde. Avenir Suisse schlägt vor, dass künftig die Unterschriften von 4 Prozent der Stimmberechtigten nötig sein sollen. Das wären derzeit etwas mehr als 200 000.

• **Einführung der Gesetzesinitiative:** Im Gegenzug für die höhere Hürde schlägt Avenir Suisse ein neues Volksrecht vor: Zusätzlich zur Volksinitiative auf Verfassungsänderung sollen auch Gesetzesinitiativen möglich sein. Für diese soll die Hürde tiefer liegen.

• **Prüfung vor der Unterschriftensammlung:** Bislang wird die Gültigkeit von Initiativen erst nach der Unterschriftensammlung durch das Parlament überprüft. Künftig soll diese Aufgabe die Bundeskanzlei übernehmen, und zwar schon vor dem Sammelstart. Die Ungültigkeitskriterien sollen konsequenter angewendet werden. Zudem will Avenir Suisse als zusätzliches Kriterium ein Verbot von Rückwirkungsklauseln einführen.

• **Obligatorisches Referendum über das Ausführungsgesetz:** Künftig sollen die Stimmbürger über die Umsetzung einer Initiative zwingend nochmals abstimmen. Dies soll gewährleisten, dass das Volk stets das letzte Wort hat.

• **Nur noch eine Initiative pro Abstimmungstag:** Nach dem Willen von Avenir Suisse soll pro Abstimmungssonntag nur noch eine Initiative vors Volk kommen. Das würde es den Stimmbürgern erlauben, eine besser informierte Entscheidung zu treffen, argumentiert Avenir Suisse.